



Rappresentanza Permanente d'Italia
ONU - Ginevra

**Audizione informale dell'Amb. Gianfranco Incarnato,
Rappresentante Permanente presso la Conferenza del Disarmo,
alla Commissione Affari Esteri del Senato
in relazione all'esame dei Documenti CLXXXII, n. 4 e 5
(Relazioni sullo stato di attuazione della legge recante norme per la messa
al bando delle mine anti-persona, relative al I e al II semestre 2019)**

30 marzo 2021

Signor Presidente, Onorevoli Senatrici e Senatori,

Permettetemi, innanzitutto, di ringraziarvi per questa opportunità di poter condividere oggi con voi alcuni aspetti particolarmente significativi della nostra attività diplomatica a Ginevra, assicurando così un **dialogo continuo ed un efficace rapporto di collaborazione con la Commissione Affari Esteri del Senato**, per la quale io e i miei collaboratori rimaniamo sempre a vostra disposizione.

Prima di entrare nel vivo dei temi specificamente di interesse per l'audizione di questo pomeriggio, mi sembra opportuno dire due parole sul **funzionamento della nostra piccola struttura**, al fine di inquadrare meglio le attività che svolgiamo. Come Rappresentante Permanente presso la Conferenza del Disarmo, incarico nel quale sono stato nominato all'inizio del 2018, svolgo le mie funzioni nell'ambito dei lavori di tutte le istanze ginevrine che si occupano di disarmo, non proliferazione e controllo degli armamenti; attività cui si aggiungono quelle della Prima Commissione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite (incaricata di Sicurezza Internazionale e Disarmo) e quelle legate al Trattato di Non Proliferazione Nucleare. La "squadra Disarmo" si compone attualmente, insieme a me, di un solo ulteriore funzionario diplomatico, il mio Vicario, ed è inserita nella più ampia cornice della Rappresentanza Permanente d'Italia presso le Nazioni Unite e le altre Organizzazioni Internazionali con sede a Ginevra. Siamo, dunque, un piccolo team che segue un ventaglio di attività ampio e variegato, ma – vi assicuro – sempre con grande attenzione e forte motivazione, coscienti che si tratta di un settore molto delicato e sensibile per il nostro Paese.

La messa al bando delle mine anti-persona e, in una prospettiva più generale, il lavoro svolto nel settore dello **sminamento umanitario** è una delle principali attività che seguiamo, trattandosi peraltro di un **ambito particolarmente dinamico e nel quale si registra un grande attivismo**, con obiettivi ambiziosi che – pur confrontati adesso con i limiti imposti dalla pandemia – rimangono al centro dell'attenzione internazionale.

Vorrei entrare nel merito dell'argomento in discussione oggi, mettendo al centro dell'attenzione alcune attività svolte dal nostro Paese nell'attuazione della Legge n. 374 del 1997 e concentrandomi sull'attuazione del Trattato sulla messa al bando delle mini anti-persona, conosciuto anche come **Convenzione di Ottawa**. Essa è, indubbiamente, la **principale istanza internazionale in materia di sminamento umanitario**; tengo, tuttavia, a precisare che **l'Italia aderisce anche ad altri strumenti che assumono particolare rilevanza per questo settore**. Si tratta di Trattati internazionali che sono collegati al disarmo e al controllo degli armamenti, come nel caso del V Protocollo sui residui bellici esplosivi della Convenzione su Certe Armi Convenzionali (CCW) e della Convenzione sulla messa al bando delle munizioni a grappolo (CCM); ma anche di strumenti di carattere umanitario, come nell'importante caso della Convenzione sui diritti delle persone con disabilità (CRPD). Il riferimento alla Convenzione di Ottawa va quindi letto e interpretato nel quadro di un'azione del nostro Paese a 360 gradi, ove la priorità rimane l'eliminazione di armi e ordigni che hanno un impatto umanitario sulle popolazioni civili e l'assistenza alle vittime e ai territori afflitti da tali problematiche.

Come sapete, il **Trattato sulla messa al bando delle mine anti-persona** vieta l'uso, la detenzione, la produzione e il trasferimento di mine e impone la distruzione degli stock esistenti nonché l'assistenza alle vittime del loro uso. Conclusa nel 1997 ed entrata in vigore nel 1999, essa è stata **ratificata da 164 Stati**, tra i quali si trovano 34 dei 50 Paesi che risultavano produttori di questi ordigni prima del 1997.

Nonostante non abbiano aderito al Trattato, **la maggior parte dei Paesi che rimangono al di fuori dalla Convenzione continuano ad agire nel rispetto del quadro normativo internazionale**. Fra essi ve ne sono almeno sei che possono essere considerati particolarmente significativi: Cina, Corea del Sud, India, Pakistan, Russia e Stati Uniti. Per quanto riguarda questi ultimi, va segnalato che la più recente politica degli Stati Uniti in materia, annunciata dall'Amministrazione Trump nel gennaio 2020, ha eliminato il precedente limite alla produzione e all'uso di mine anti-persona (fino a quel momento ammessa solo nella Penisola coreana). La decisione statunitense è stata condannata a vari livelli dalla società civile e da molti Paesi – inclusa l'UE e l'Italia – come preoccupante passo indietro; a tal proposito, durante la sua campagna elettorale il Presidente Biden ha annunciato l'intenzione di ripristinare la precedente politica in vigore nel suo Paese. L'universalizzazione della partecipazione al Trattato resta, quindi, uno degli obiettivi principali nel quadro della sua attuazione efficace.

Attualmente, gravi preoccupazioni sono suscitate dal diffuso ricorso a questi tipi di armi da parte di attori non statali, che sono anche in grado di produrle in proprio o di ricorrere a ordigni di circostanza noti come **ordigni esplosivi improvvisati (*Improvised Explosive Devices – IED*)**. Secondo alcuni analisti, tale tipologia di ordigni è fra quella che causa la stragrande maggioranza di incidenti fra le popolazioni civili e, purtroppo, riguarda molte aree di conflitto. Secondo il "Landmine Monitor 2020", attori non statali continuano a produrre IED in Afghanistan, Colombia, Myanmar, Pakistan e Yemen.

Nell'audizione di oggi la Commissione, nel prendere in esame le Relazioni semestrali del Ministro degli Esteri e della Cooperazione Internazionale relative all'**anno 2019**, si trova di fronte a quello che è stato un momento cruciale per l'attuazione della Convenzione di Ottawa. Difatti, nel novembre 2019 si è celebrata la **quarta Conferenza di riesame**, sotto la Presidenza della Norvegia che ne ha ospitato i lavori a Oslo. Le Conferenze di riesame costituiscono un momento significativo perché, tenute ogni cinque anni, esse rappresentano l'occasione per: a) riesaminare gli obiettivi finora raggiunti nell'attuazione della Convenzione e le sfide ancora esistenti, guardando soprattutto all'ultimo ciclo quinquennale che si chiude; b) individuare e concordare un Piano d'azione per il ciclo successivo, guidando gli Stati Parte in un percorso che garantisca la piena attuazione degli obblighi e degli obiettivi previsti dalla Convenzione; c) rinnovare l'impegno politico che sta alla base dell'adesione al Trattato, rinsaldando lo spirito che ne connota l'azione.

Su tutti e tre questi fronti, la Conferenza di riesame di Oslo del 2019 può essere considerata un **successo cui, come componente attiva, l'Italia può essere orgogliosa di aver contribuito**. Difatti, è stato possibile passare in rassegna il lavoro svolto nell'ultimo quinquennio, partendo dall'Action Plan di Maputo del 2014; elaborare un nuovo documento programmatico per il periodo 2020-2024, con azioni e indicatori specifici per ognuno dei principali ambiti di applicazione della Convenzione; rinnovare l'impegno politico degli Stati Parte, con la sottoscrizione di una Dichiarazione Politica.

Guardando a tali risultati – e riservandomi di riferirmi successivamente ad alcuni elementi specifici del Piano d'Azione di Oslo – **due punti mi sembrano particolarmente importanti** da tenere presente per meglio inquadrare l'impegno necessario per l'attuazione della Convenzione, con la giusta ambizione ma senza ignorare gli ostacoli ancora esistenti. Il primo, cui ho già fatto riferimento in apertura del mio intervento, riguarda l'**universalizzazione della Convenzione**: sebbene l'obiettivo di un mondo libero da mine entro il 2025 rimanga un progetto ambizioso, esso continua a costituire un importante fattore politico e di sensibilizzazione, per il quale è fondamentale continuare a realizzare ogni sforzo per promuovere l'adesione al Trattato del maggior numero di Paesi possibile, forti anche del ruolo giocato dalla cooperazione internazionale e dell'alto livello di coinvolgimento esistente nella società civile. Il secondo punto riguarda, invece, l'importanza che l'impegno internazionale nell'ambito dello **sminamento umanitario sia organicamente integrato nel quadro dell'assistenza umanitaria**, per favorire lo sviluppo integrale e sostenibile delle popolazioni coinvolte. È, difatti, ormai dimostrato anche con dati e studi empirici che lo sminamento umanitario è, per i Paesi che soffrono di tale problema, un fattore cruciale per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile e per la loro crescita socio-economica. A tal proposito, mi fa piacere segnalare che proprio questa settimana verrà presentato un progetto, finanziato nel 2019 dal nostro Paese, nell'ambito del quale il Centro Internazionale di Ginevra per lo Sminamento Umanitario (GICHD) e il Programma delle Nazioni Unite per lo Sviluppo (UNDP) hanno analizzato il caso della Giordania e il contributo delle attività di sminamento umanitario per lo sviluppo sostenibile del Paese, mostrando in maniera esplicita il nesso che esiste fra il contrasto alle mine e molteplici settori chiave per lo sviluppo del Paese.

Tornando alla Conferenza di riesame del 2019, come punto di sintesi delle nostre attività per lo sminamento umanitario di quell'anno, è importante sottolineare che nel ribadire l'impegno politico per l'attuazione della Convenzione, l'Italia ha riaffermato il suo **supporto per la norma globale contro le mine anti-persona**, una norma che ha salvato migliaia di vite umane. Per questo motivo il nostro Paese continua a sostenere gli sforzi per rafforzare la Convenzione, che rappresenta uno dei principali strumenti per proibire o almeno minimizzare gli effetti dell'uso di armi contrarie al Diritto Internazionale Umanitario. Il **Piano d'Azione approvato a Oslo** per il quinquennio 2020-2024 contiene **cinquanta azioni che costituiscono la mappa di un percorso ambizioso**, introducendo nel testo anche indicatori che mirano a misurare il raggiungimento degli obiettivi, mettendo a disposizione degli Stati uno strumento efficace per guidare ed accompagnare il loro impegno a favore dello sminamento umanitario. La sua portata va letta in parallelo con gli impegni contenuti nella **Dichiarazione Politica**, che riconosce i successi finora raggiunti a vent'anni dall'entrata in vigore della Convenzione (con la distruzione di oltre 52 milioni di mine), rinnovando gli sforzi comuni per un mondo libero da mine e la piena ed equa inclusione di sopravvissuti e vittime.

Accanto ad un impegno internazionale incoraggiante e a una dinamica positiva nel dialogo fra i principali attori dello sminamento umanitario, continuano a registrarsi alcuni **dati che suscitano preoccupazione e che dimostrano quanto sia oggi fondamentale continuare a dedicare attenzione ad un settore così delicato**. Secondo il "Landmine Monitor 2020", il 2019 è stato il quinto anno di fila con un alto numero di incidenti registrati a causa dell'uso indiscriminato di mine anti-persona e mine anti-carro, inclusi gli ordigni improvvisati. Gli stessi dati mostrano come la grande maggioranza di vittime registrate sono stati civili (80%) e che i bambini contano per il 43% di tutti quegli incidenti civili ove è nota l'età delle vittime. Si tratta, con tutta evidenza, di un trend che bisogna interrompere e che l'Italia non cessa di condannare con decisione in ogni occasione utile, facendo appello a tutti gli attori statali e non-statali per porre fine al ricorso alle mine.

A livello nazionale, **l'Italia ha da tempo ottemperato ai suoi obblighi** ai sensi della Convenzione ed è fra i Paesi che hanno distrutto il maggior numero di mine, la maggior parte delle quali provenienti dai depositi industriali. Per far fronte, adesso, alle sfide ancora esistenti nel mondo, **il nostro Paese ha dimostrato grande senso di responsabilità**, non solo partecipando agli sforzi politico-diplomatici per promuovere un mondo libero da mine, ma **anche contribuendo concretamente a fornire assistenza tecnica, materiale e finanziaria agli Stati Parte che sono ancora affetti da questo problema**. Fin dall'istituzione del Fondo per lo sminamento umanitario previsto dalla Legge n. 58 del 2001, la Cooperazione Italiana ha dedicato più di 62 milioni di Euro a programmi in questo settore, con un focus sulla bonifica dei territori contaminati, la distruzione delle scorte, l'educazione del rischio e l'assistenza alle vittime. Nel 2019, un totale di oltre 4 milioni di Euro è stato allocato per programmi di sminamento umanitario e nel 2020, pur con le difficoltà imposte dalla pandemia, è significativo che il nostro Paese sia riuscito a confermare l'entità del suo impegno.

Le Relazioni che sono oggetto dell'attenzione della Commissione contengono già informazioni precise ed obiettivi dei **programmi finanziati dal nostro Paese nel 2019**, sulla base degli stanziamenti di quell'anno e delle priorità discusse anche in seno al Comitato Nazionale per l'Azione Umanitaria contro le Mine Anti-persona. Riterrei, dunque, di non dovermi soffermare a lungo su tali iniziative, pur rimanendo ovviamente a disposizione ove riteneste opportuno approfondirne alcuni aspetti. Più in generale, mi pare comunque utile attirare brevemente l'attenzione su **quattro elementi trasversali** di tali attività.

Il primo riguarda la **coerenza dei programmi di sminamento umanitario** realizzati con il supporto della Cooperazione Italiana **rispetto alle priorità per l'aiuto allo sviluppo che il nostro Paese porta avanti in quelle zone del mondo**. Come ho avuto modo di segnalare in precedenza, difatti, è fondamentale guardare allo sminamento come parte di un processo olistico che mira allo sviluppo sostenibile nel suo complesso, quindi come una componente da armonizzare con la complessiva azione di supporto a un Paese o ad una Regione.

Il secondo punto ha a che vedere con le **modalità con le quali vengono portate avanti tali attività**. Sulla base della nostra esperienza, siamo convinti che l'assistenza e la cooperazione internazionale **non** devono **limitarsi al supporto finanziario**, ma devono **includere** – nella misura del possibile – **anche la condivisione di esperienze, conoscenze e competenze pratiche**. Penso, ad esempio, alle iniziative realizzate dalle nostre Forze Armate sia nello sminamento che nella distruzione di residui bellici.

Il terzo elemento riguarda le **partnership** e, di conseguenza, la scelta degli attori insieme ai quali vengono portate avanti le attività. Leggendo le Relazioni si nota immediatamente come si tratti, essenzialmente, di due tipologie. Da un lato, Agenzie e Istituzioni Specializzate delle Nazioni Unite – in primis lo *United Nation Mine Action Service (UNMAS)* – a testimoniare l'impegno italiano a favore del multilateralismo. Dall'altro lato istituzioni e organizzazioni che fanno del loro impegno in questo campo la loro ragion d'essere; penso qui soprattutto alla Croce Rossa Internazionale (ICRC) o al Centro Internazionale per lo Sminamento Umanitario di Ginevra (GICHD). Questo genere di collaborazione a tutti i livelli – con l'ONU, con la società civile, con le organizzazioni dei sopravvissuti, senza trascurare il coordinamento con gli altri donatori – sono la maniera più efficace per massimizzare il nostro contributo e mettere a sistema l'esperienza e la competenza dei principali attori.

Il quarto, ultimo ma non meno importante, punto che voglio toccare riguarda uno specifico ambito di attività nel quale l'Italia si è dimostrata particolarmente efficace ed è **l'assistenza alle vittime**. La Convenzione di Ottawa è il primo strumento internazionale che, nel suo ambito, ha riconosciuto l'importanza di questo aspetto ed ha al suo interno un Comitato tecnico che si occupa specificamente di assistenza alle vittime; l'Italia ne ha fatto parte nel biennio 2019-2020, assumendone la Presidenza proprio in occasione della Conferenza di riesame di Oslo. L'assistenza alle vittime occupa uno spazio molto vasto, spesso un po' trascurato rispetto ad altre dimensioni dello sminamento umanitario;

tuttavia esso è essenziale per assicurare la piena partecipazione delle persone che hanno subito un incidente – e delle loro famiglie – nel contesto sociale di appartenenza. Si tratta di forme di assistenza che non si limitano alla riabilitazione fisica ma che includono l'assistenza psicologica e la protezione delle fasce sociali più vulnerabili. Investire su questo aspetto significa adottare un approccio integrato e di lungo periodo, dove l'obiettivo va al di là della risposta a un singolo incidente ma mira a promuovere la piena reintegrazione socio-economica delle persone.

Con questo spero di aver toccato, pur brevemente, tutti i principali elementi di un'attività che non si esaurisce certamente nella sua **dimensione politico-diplomatica, la quale ha tuttavia ha un'importanza cruciale per mobilitare le risorse necessarie a rispondere alle sfide globali ancora esistenti**. Non possiamo trascurare che si tratta di un'attività che mette la persona al centro, per questo nel dibattito internazionale si parla spesso di questo settore come di **"disarmo umanitario"**. Allo stesso tempo, il **contributo dello sminamento per la stabilità e la sicurezza** è prezioso, sia per la gestione dei conflitti, sia (e forse ancora di più) per la fase post-conflittuale, per garantire la pace e lo sviluppo sostenibile. Tutte dimensioni, queste, che sono caratterizzanti della nostra politica estera e dell'impegno dell'Italia nel mondo.

Vi ringrazio per l'attenzione e resto a vostra disposizione per raccogliere i vostri commenti o rispondere alle vostre domande.